

〈スペシャルトピック〉

過労死等防止対策大綱を閣議決定

—厚労省推進協議会がとりまとめ

政府は七月二四日、「過労死等の防止のための対策に関する大綱」を閣議決定した。昨年の通常国会で成立した過労死等防止対策推進法（一月施行）に基づき、厚生労働省に設置された「過

労死等防止対策推進協議会」でとりまとめを行い、パブリックコメントの手続きを経て定められたもの。大綱では、「過労死をゼロにし、健康で充実して働き続けることのできる社会へ」という副題を付し、平成三二年までに、①週労働時間六〇時間以上の雇用者の割合を五%以下にする、②年次有給休暇の取得率を七〇%以上にする、③平成二九年までにメンタルヘルス対策に取り組んでいる事業場の割合を八〇%以上にする、という目標の早期達成をめざすとした。また、「今後おおむね三年を目途に、すべての都道府県でシンポジウムを開催するなど全国で啓発活動が行われるようにする」ほか、「身体面・精神面の不調を生じた労働者の誰もが必要に応じて相談できる体制の整備を図る」ことも明記した。

四つの対策の基本的な考え方を規定

過労死等防止対策推進法（弊誌二〇一四年八月号・四三頁参照）は、過労死等を法律上、初めて定義し、その防止のための対策（以下、防止対策）のあり方を「基本理念」として示すとともに、これを効果的に推進する責務を国に課すなどの内容で制定されたもの。第七条で「政府は、過労死等の防止対策を効果的に推進するため、『大綱』を定めなければならない」と規定しており、その作成に当たっては、「関係行政機関と協議するとともに、『過労死等防

止対策推進協議会』の意見を聴く」とされていることから、厚生労働省に同協議会が設置され、五回にわたり議論を重ねてきた。

なお、同協議会は岩村正彦・東京大学大学院法学政治学研究所教授を会長とし、川人博・弁護士や森岡孝二・関西大学名誉教授など「専門家委員」八人、寺西笑子・全国過労死を考える家族の会代表など「当事者代表」四人のほか、労働者・使用者の代表委員各四人の全二〇人で構成している。

大綱では、「はじめに」として「人の生命はかけがえないものであり、どのような社会であっても、過労死等は本来あってはならない。過労死等がなく、仕事と生活を調和させ、健康で充実して働き続けることのできる社会の実現に寄与することを目的として、今後この大綱に基づき、過労死等の防止のための対策を推進する」ことを明記した。そのうえで、過労死等をめぐる現状と課題を網羅的に書き込むとともに、法第八ノ第一一条に規定された四つの対策——すなわち「調査研究等」「啓発」「相談体制の整備等」「民間団体の活動に対する支援」について、基本的な考え方や、国・国以外の主体が取り組む重点対策を整理した。

現状と課題

週六〇時間以上の雇用者は四六八万人

それによると、平成二六年における全産業の週六〇時間以上の就業者は五六六万人で、うち雇用者は四六八万人。週六〇時間以上の者の割合は近年、低

下傾向で推移し一割弱となっているが、働き盛りの三〇代男性では一七・〇%と、以前より低下しつつも高水準で推移している。また、年次有給休暇については、付与日数が長期的に微増する

一方、取得日数は微減から横ばいとなっており、取得率は五割を下回る水準で推移している。いわゆる正社員の約一六%は年次有給休暇を一日も取得しておらず、また、年次有給休暇をほとんど取得していない労働者については長時間労働者比率が高い実態にある。

一方、仕事や職業生活に関すること強い不安、悩み、ストレスを感じている労働者の割合は、平成二五年は五二・三%と以前より低下したものの、依然として半数を超えている。内容（三つまで複数回答）をみると、「仕事の質・量（六五・三%）」がもっとも多く、次いで「仕事の失敗、責任の発生等（三六・六%）」、「対人関係（セクハラ・パワハラ含む）（三三・七%）」と続く。

メンタルヘルス対策に取り組む事業所は六〇・七%で、その内容（複数回答）は「労働者への教育研修・情報提供（四六・〇%）」、「事業所内での相談体制の整備（四一・八%）」、「管理監督者への教育研修・情報提供」（三七・九%）などとなっている。なお、都道府県労働局等に寄せられる労使紛争に係る相談のうち、「いじめ、嫌がらせ」関連は近年急増し、平成二四年度には「解雇」の相談件数を上回っている。

勤務問題による自殺者は二〇〇人超

自殺者数は平成一〇年以降、一四年連続で三万人を超えていたものの、平成二二年以後は減少が続き、平成二六

年は二万五〇〇〇人余りとなっている。職業別にみると、被雇用者・勤め人は七一六四人。勤務問題が原因・動機の一つと推定される自殺者数は、平成一九〜二三年まで増加したものの、その後減少し、平成二六年は二二二七人。詳細をみると、「仕事疲れ」が三割を占め、次いで「職場の人間関係」が二割強、「仕事の失敗」が二割弱、「職場環境の変化」が一割強となっている。

業務における過重な負荷による脳血管疾患または虚血性心疾患を発症したとして労災請求された件数は、過去一〇年程度、七〇〇件台後半〜九〇〇件台前半の間で増減している。このうち、労災支給が決定された件数は、平成一四年度に三〇〇件を超えて以降、高い水準で推移し、平成一九年度には三九二件となった。決定件数のうち死亡に係る件数は、平成一四年度に一六〇件となり、以降も一〇〇件を超えて推移している。業種別には「道路貨物運送業」・「職種別にも「自動車運転従事者」がもつとも多い。年齢別には、四〇歳以上で多くなっている。

精神障害の労災請求は一四〇〇件超

業務における強い心理的負荷により精神障害を発病したとして労災請求された件数は、平成一一年度に初めて一〇〇件を超えた後、増加傾向で推移している。平成二一年度に一〇〇〇件を超え、二五年度には一四〇九件となった。このうち、支給決定された件数は平成一四年度に一〇〇件、一八年度に二〇〇件超、二二年度には三〇〇件超となり、二四年度には四七五件にのぼっている。決定件数のうち、自殺(未

遂含む)に係るものは、平成一八年度以降、六〇件を超えて推移しており、平成二四年度には九三件となった。業種別には、「社会保険・社会福祉・介護事業」や「道路貨物運送業」「医療業」等が多い。職種別には「一般事務従事者」が最多で、年齢別では三〇歳代と脳・心臓疾患に比べて若い年齢層に多くなっている。

こうした現状を踏まえ、大綱では「過労死等については、これまで主に労災補償を行う際の業務起因性について議論されてきたが、その効果的な防止については、いまだ十分とは言えないことから、過労死等の防止対策に資するため、長時間労働の他にどのような発生意因等があるかを明らかにすることが必要である」と指摘。また、「就業者の脳血管疾患、心疾患(高血圧性を除く)、大動脈瘤および解離による死亡数は、六〇歳以上が全体の七割以上を占めているものの、脳・心臓疾患により死亡したとする労災請求件数と大きな差がある一ほか、「被雇用者・勤め人の自殺者のうち、勤務問題を原因・動機の一つとする自殺者数は、精神障害により死亡したとする労災請求件数と大きな差がある一などと指摘した。

一方、啓発についても「一定程度はなされているものの、十分とは言える状況にない。とくに若年者を対象とする教育活動を通じた啓発が必要」とし、「とくに長時間就労する労働者に着目して、その労働時間の短縮と年次有給休暇の取得を促進するための対策が必要」であり、「労働時間の把握がさまざまな対策の前提になることから、その把握を客観的に行うよう啓発する必要

がある」などとした。

過労死等防止対策の基本的な考え方

そのうえで、大綱は過労死等の防止対策の基本的な考え方として、「その発生意因等は明らかでない部分が少なくない。第一に実態解明のための調査研究が早急に行われることが重要」と強調した。しかしながら、「過労死等の防止は喫緊の課題であり、原因の一つである長時間労働を削減し、仕事と生活の調和(ワークライフバランスの確保)を図るとともに、労働者の健康管理に係る措置を徹底し、良好な職場環境を形成のうえ、労働者の心理的負荷を軽減していくことは急務」とし、当面の対策の進め方にも言及した。

1 調査研究等の基本的な考え方

過労死等の実態を解明する調査研究等に当たっては、複雑で多岐にわたる要因やそれらの関連性を分析していく必要がある。そのため、「医学や労働・社会分野のみならず、経済学等の関連分野も含め、国、地方公共団体、事業主、労働組合、民間団体等の協力のもと多角的、学際的な視点から調査研究を進めていくことが必要」とした。

中でも、医学分野の調査研究については、「過労死等の危険因子や疾患との関連の解明、効果的な予防対策に資する研究を行うことが必要」とし、その成果を踏まえて「過労死等の防止のための健康管理のあり方について検討することが必要」とした。また、「調査研究が科学的・倫理的に適切に行われるよう、外部専門家による評価を受ける

ようにすることが必要」としている。

労働・社会分野の調査研究については、「民間の雇用労働者のみならず、公務員、自営業者、会社役員も含め、業務における過重な負荷または強い心理的負荷を受けたことに関連する疾患、療養者の状況とその背景要因を探り、我が国における過労死等の全体像を明らかにすることが必要」と指摘した。

2 啓発の基本的な考え方

啓発の基本的な考え方については、まず、「国民に対する啓発」として、「過労死等を職場や労働者のみの問題と捉えるのではなく、国民一人ひとりが労働者の生産した財やサービスの消費者として、ともに生活する社会の構成員として、さらには労働者を支える家族や友人として、自身にも関わることで過労死等に対する理解を深めるとともに、それを防止することの重要性について自覚し、関心と理解を深めるよう、国、地方公共団体、民間団体が協力・連携しつつ、広く継続的に広報・啓発活動に取り組んでいくことが必要」などとした。

また、「教育活動を通じた啓発」としては、「若い頃から労働条件をはじめ、労働関係法令に関する理解を深めることも重要」とし、「民間団体とも連携しつつ、学校教育を通じて啓発を行っていく」必要があるとしている。さらに、「職場の関係者に対する啓発」としては、「上司に対する啓発や若

い年齢層の労働者が労働条件に関する理解を深めるための啓発も重要」などと強調。また、「労働基準や労働安全衛生に関する法令の遵守が重要」であり、関係法令の規定をはじめ関連する事業主が講ずべき措置や指針、関係通達の内容とその趣旨に対する、理解の促進や遵守のための啓発指導を行う必要があるとした。

過労死等の主な原因の一つである、長時間労働の削減や賃金不払残業の解消、年次有給休暇の取得促進に当たっては、「これまでの働き方を改め、仕事と生活の調和（ワークライフバランス）のとれた働き方ができる職場環境づくりを進める必要がある」とし、「定時退社や年次有給休暇の取得促進等、それぞれの実情に応じた積極的な取り組みが行われるよう働きかけていく」とともに、「先進的な取組事例を広く周知」して「積極的な取組は企業価値を高めること、また、過労死等を発生させた場合にはその価値を下げることにつながり得ることを啓発することも必要」などとした。

一方、「過重労働対策やメンタルヘルス対策に取り組んでいる企業が社会的に評価される」よう、そうした企業を広く周知することも必要とし、また、長時間労働の背景にはさまざまな商慣行も存在し、個々の企業労働による対応のみでは改善に至らない場合もあることから、「取引先や消費者など関係者に対する問題提起等により、個々の企業における労使を超えて改善に取り組む気運を社会的に醸成していくことが必要である」などとした。

3 相談体制の整備等の基本的考え方

相談体制の整備等に際した基本的な考え方としては、過労死等の危険を感じた場合に早期に相談できるよう、「労働者が気軽に相談することができると多様な相談窓口を、民間団体と連携しつつ整備することが必要」と指摘した。併せて、「職場で健康管理に携わる産業医をはじめとする産業保健スタッフ等の人材育成、研修について充実・強化を図ることも必要」とし、また、「相談窓口は労働者のプライバシーに配慮しつつ、必要な場合に躊躇なく相談に行くことができるような環境を整備していくことが必要」とした。

そして、そのためにも職場で、「労使双方が過労死等の防止対策の重要性を認識し、労働者や管理監督者等に対する教育研修等を通じて、過重労働や心理的負荷による自らの身体面、精神面の不調に気づくことができるようにしていく」とともに、「上司、同僚も労働者の不調の兆候に気づき、産業保健スタッフ等につなぐことができるようにしていく」など、相談に行くことに対する共通理解を形成していく必要があるとした。

さらに、産業医等のいない小規模事業場に対して相談対応を行う「産業保健総合支援センター」の地域窓口について、充実・強化を図ることも必要」と指摘。また、「職場以外では家族・友人等も過労死等の防止対策の重要性を認識し、過重労働による労働者の不調に気づき、相談に行くことを勧めるなど適切に対処できるようにすることが必要」などとした。

4 民間団体の活動支援の基本的考え方

過労死等を防止する取り組みをめぐっては、家族を過労死で亡くした遺族が悲しみを乗り越え、同じ苦しみを持つ者間で交流を深める中で、それぞれの地域で啓発・相談活動を展開する民間団体や、全国規模で開設された電話相談窓口等を通じ、過労死等で悩む労働者やその家族等からの相談に携わる弁護士団体が活動してきた。また、こうした団体や国・地方公共団体との連携の要になる民間団体や、研究者、弁護士等の専門家が研究会や啓発活動等を行う民間団体なども組織されている状況にある。

こうしたなか、大綱では「過労死等の防止対策が最大限その効果を発揮するには、さまざまな主体が協力・連携し、国民的な運動として取り組むことが必要」などと指摘。このため、「過労死等の防止のための民間団体の活動を、国および地方公共団体が支援するとともに、民間団体の活動内容等の周知を進める必要がある」とした。

国が取り組む重点対策

そのうえで、調査研究等、啓発、相談体制の整備等、民間団体の活動に対する支援という四本柱をめぐり、「国が取り組む重点対策」については次のように規定した。

まず、「調査研究等」では「過労死等事案の分析」として、「過労死等の実態を多角的に把握するため、(独)労働安全衛生総合研究所に設置されている「過労死等調査研究センター」等で、過労死等に係る労災認定事案、公務災

害認定事案を集約し、その分析を行う」とした。また、精神障害や自殺事案の分析については「自殺予防総合対策センターとの連携を図る」ほか、「労災請求等を行ったものの労災または公務災害として認定されなかった事案についても、抽出して分析を行う」などとした。「疫学研究等」では、過労死等のリスク要因とそれぞれの疾患、健康影響との関連性を明らかにするため「長期的に追跡調査を進める」ほか、職場環境改善対策について過労死等の防止効果を把握できるよう、「事業場間の比較等により分析する」などとした。

「労働・社会分野の調査・分析」では、過労死等の背景要因の分析、良好な職場環境を形成する要因に係る分析等を行うため、「過労死等と関連性を有する統計について情報収集、分析等を行い、基本的なデータの整備を図る」などとし、その際には「過労死等が『長時間の労働を行っている労働者』に生じることにかんがみ、必要な再集計を行う等により適切な分析を行う」ほか、「諸外国の労働時間制度等の状況も踏まえて分析を行う」とした。

「啓発」に当たっては、①国民に向けた周知・啓発、②大学・高等学校等における労働条件に関する啓発、③長時間労働の削減のための周知・啓発、④過重労働による健康障害の防止に関する周知・啓発、⑤「働き方」の見直しに向けた企業への働きかけの実施および年次有給休暇の取得促進、⑥メンタルヘルスケアに関する周知・啓発、⑦職場のパワーハラスメントの予防・解決のための周知・啓発、⑧商慣行等も踏まえた取り組みの推進、⑨公務員

図表 「啓発」をめぐる国が取り組む重点対策の内容

国民に向けた周知・啓発の実施
<ul style="list-style-type: none"> ○年間を通じ、インターネット、リーフレット、ポスター等、多様な媒体を活用して周知・啓発 ○「精神保健福祉センター」等と連携した、遺族に対する支援に関する啓発 ○とくに「過労死等防止啓発月間」では、過労死等の防止のための活動を行う民間団体が取り組むシンポジウムを支援して開催する等により、集中的に周知・啓発 ○「安全衛生優良企業公表制度」により、過重労働対策やメンタルヘルス対策に取り組んでいる企業が社会的に評価されるよう広く周知
大学・高等学校等における労働条件に関する啓発の実施
<ul style="list-style-type: none"> ○中学校、高等学校等で、勤労の権利と義務、労働問題、労働条件の改善、仕事と生活の調和について理解を深める指導がしっかり行われるよう、学習指導要領の趣旨を徹底。その際、各学校の指導の充実を図るため、厚生労働省が作成した労働関係法令に関するハンドブックの活用や、都道府県労働局が行う労働関係法規等の授業の講師派遣について周知 ○大学生、高校生等の若年者を主な対象とする労働条件に関するセミナーで、過重労働による健康障害防止を含めた労働関係法令に関する知識について説明
長時間労働の削減のための周知・啓発の実施
<ul style="list-style-type: none"> ○過重労働、賃金不払残業の疑いがある企業等に対し、労働基準監督署の体制を整備しつつ、監督指導等を徹底。過労死等を発生させた事業場には、当該疾病の原因の究明、再発防止対策の徹底を指導 ○「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準」について周知・啓発。また、労働基準法第36条第1項の規定に基づく協定について、労働者に周知させることを徹底するとともに、月45時間を超える時間外労働や休日労働が可能な場合でも、時間外労働協定における特別延長時間や実際の時間外・休日労働時間の縮減について啓発指導 ○脳・心臓疾患に係る労災認定基準では、週40時間を超える時間外労働がおおむね45時間を超えて長くなるほど、業務と発症の関連性が徐々に強まり、発症前1カ月間におおむね100時間または発症前2カ月間ないし6カ月間にわたって、1カ月当たりおおむね80時間を超える時間外労働が認められる場合は、業務と発症との関連性が強いと評価できるとされていることに留意するよう周知・啓発 ○週労働時間が60時間以上の労働者をなくすよう努めることや、長時間労働を削減するためには、労働時間等設定改善指針に規定された各取り組みを行うことが効果的なことについて周知・啓発
過重労働による健康障害の防止に関する周知・啓発の実施
<ul style="list-style-type: none"> ○「過重労働による健康障害を防止するため事業者が講ずべき措置」について、行政体制を整備しつつ、事業者へ広く周知・指導徹底。その際、必要な睡眠時間を確保すること、生活習慣病など自らの健康づくりに取り組むべきことについても、事業者、国民に広く周知・啓発 ○裁量労働制の対象労働者や管理・監督者についても、事業者健康確保の責務があることから、労働安全衛生法に基づき、医師による面接指導等必要な措置を講じなければならないこと等を啓発指導 ○事業主、労務担当者等を対象に、過重労働防止対策に必要な知識を習得するためのセミナーを実施し、企業の自主的な改善を促進。また、ポータルサイトを活用して労働者、事業者等に広く周知・啓発
「働き方」の見直しに向けた企業への働きかけ及び年次有給休暇の取得促進
<ul style="list-style-type: none"> ○長時間労働の削減に向けた自主的な取り組みを促進するため、業界団体や地域の主要企業の経営陣に対して働き方改革の実施を働き掛け。また、先進的な取組事例や、企業が働き方・休み方の現状と課題を自己評価できる「働き方・休み方改善指標」等について、ポータルサイトの運営により情報発信。さらに、働き方改革に取り組む労使の意識高揚のため、シンポジウムを開催 ○年次有給休暇の取得促進については、翌年度の年次有給休暇の計画づくりの時期である10月を「年次有給休暇取得促進期間」とし、全国の労使団体や個別企業労使に対して集中的に広報。また、国、地方公共団体が協働し、地域のイベント等に合わせた計画的な年次有給休暇の取得を企業、住民等に働き掛け、地域の休暇取得促進の気運を醸成。併せて、地方公共団体の自主的な取組を促進するため、地域の取組好事例を地方公共団体に情報提供する等により水平展開
メンタルヘルスケアに関する周知・啓発の実施
<ul style="list-style-type: none"> ○職場のメンタルヘルス対策を推進するため、行政体制を整備しつつ、平成27年12月1日に施行される「ストレスチェック制度」および「労働者の心の健康の保持増進のための指針」について普及啓発・指導徹底。小規模事業場に対しては、「地域産業保健センター」の周知・普及を図り、労使、企業における取り組みを支援。加えて、全国47都道府県で、メンタルヘルスに関する知識の付与と能力の向上等を目的とした研修を実施 ○メンタルヘルス不調等の場合、職場の上司・同僚だけでなく、家族・友人等も不調のサインに気づき、必要に応じて専門家等につなげることが重要であることについて周知・啓発
職場のパワーハラスメントの予防・解決のための周知・啓発の実施
<ul style="list-style-type: none"> ○「過労死等防止啓発月間」を中心に、啓発用ホームページ、リーフレット、ポスター等、多様な媒体を活用して集中的に周知・啓発。また、パワハラ予防から事後対応までをサポートする、「パワハラ対策導入マニュアル」の周知・普及を図り、労使、企業における取り組みを支援。加えて、全国47都道府県で人事労務担当者向けのセミナーを実施
商慣行等も踏まえた取り組みの推進
<ul style="list-style-type: none"> ○業種・業態の特性に応じて発注条件・発注内容の適正化を促進する等、取引関係者に対して啓発・働き掛け
公務員に対する周知・啓発等の実施
<ul style="list-style-type: none"> ○国家公務員については「超過勤務の縮減に関する指針」や「国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組指針」等に基づく超過勤務縮減の取り組みを推進するため、周知・啓発。また、「職員心の健康づくりのための指針」等の周知・啓発、管理監督者に対するメンタルヘルスに係る研修、e-ラーニング教材を用いたメンタルヘルス講習、パワーハラスメント防止講習を実施。 ○地方公務員については、地方公共団体に対し、過重労働・メンタルヘルス対策等の推進を働き掛け

国以外の主体が取り組む重点対策

大綱はまた、「国以外の主体（地方公共団体、労使、民間団体、国民）が取り組む重点対策」も規定している。地方公共団体については、「国が行う対策に協力するとともに、地域の産業の特性等の実情に応じて取り組みを進めるよう努める」などと明記。事業主については、「経営幹部等の取り組み」や「産業保健スタッフ等の活用」を通じて、「国が行う対策に協力するとともに、労働者を雇用する者として責任を持つて過労死等の防止対策に取り組むよう努める」などとした。

こうした対策の毎年の推進状況は、今後、「過労死等防止対策推進協議会」に報告するものとされ、同協議会でその内容を点検し、関係行政機関は点検の状況を踏まえて、以後の対策を推進することになる。

また、過労死等防止対策推進法では、「政府は過労死等に関する調査研究等の結果を踏まえ、必要があると認めるときは、過労死等の防止のために必要な法制上または財政上の措置その他の措置を講ずるものとする」と規定され

ていることから、大綱で規定された対策は、調査研究等の結果を踏まえて適宜、見直されることになる。

なお、大綱は、「社会経済情勢の変化、過労死等をめぐる諸情勢の変化、大綱に基づく対策の推進状況等を踏まえ、また、法附則第二項に基づく検討の状況も踏まえ、おおむね三年を目途に必要なと認めるときに見直しを行う」とされている。

（調査・解析部）